



**HAL**  
open science

## Instituciones y actores en el proceso de construcción de los órganos electorales: el caso de México

Enrique Chaires Ramírez, Rosa Heidy Lam Estrada

► **To cite this version:**

Enrique Chaires Ramírez, Rosa Heidy Lam Estrada. Instituciones y actores en el proceso de construcción de los órganos electorales: el caso de México. Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (12. 2006. Santander): Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España, 2006, s.l., España. pp.332-343. halshs-00103312

**HAL Id: halshs-00103312**

**<https://shs.hal.science/halshs-00103312>**

Submitted on 4 Oct 2006

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

INSTITUCIONES Y ACTORES EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LOS ÓRGANOS  
ELECTORALES  
-EL CASO DE MÉXICO-

Enrique CHAIRES RAMÍREZ  
Universidad de colima  
chaires@ucol.mx

Rosa Heidi LAM ESTRADA  
Universidad de colima  
heidy\_lam@hotmail.com

RESUMEN: El trabajo sobre *Instituciones y actores en el proceso de construcción de los órganos electorales*, aborda el caso de México, a partir de la segunda década del siglo XX, poniendo especial énfasis en la evolución y desarrollo que a lo largo de casi cien años han tenido los organismos responsables de llevar a cabo los procesos electorales para la renovación de los poderes públicos, así como su composición orgánica y la legislación normativa, arribando hasta la conformación del Instituto Federal Electoral, una de las instituciones democráticas más representativas del México actual. Se analiza también en el documento el proceso político y la participación que los distintos actores han tenido en la integración de los órganos electorales.

Palabras clave: Democracia, participación ciudadana, organismos electorales, estructuras y legislación electoral.

## **I.- Evolución histórica de los órganos electorales**

La historia política y electoral mexicana, a partir del siglo XX, muestra de manera muy clara las causas que originaron la pérdida de legitimidad, primero en las instituciones, es decir, de quienes en nombre del estado fue depositada la responsabilidad de organizar democráticamente los procesos electorales para la renovación de los poderes públicos, así como su posterior calificación. Históricamente esas causas han sido asociadas a factores como la ausencia de órganos electorales autónomos, una estructura legal poco definida, la falta de conciencia ciudadana en torno a la importancia de la realización periódica de elecciones, la ausencia de un sistema democrático que arrojara resultados transparentes, así como un sistema de partidos competitivo, en cuyo lugar prevaleció por espacio de casi siete décadas un sistema de partido hegemónico.

Conviene recordar que de la etapa posrevolucionaria surge un nuevo marco constitucional, en el cual el constituyente logró plasmar la aspiración del pueblo mexicano por alcanzar un régimen político democrático, tomando como modelo el sistema federalista estadounidense, ampliamente discutido cuando al lograrse la Independencia se tiene que definir la forma del nuevo Estado mexicano, basado principalmente en la división de poderes propuesta por Montesquieu -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, en donde a través del marco jurídico se estipularan explícitamente las atribuciones de cada uno de esos poderes, así como los pesos y contrapesos para el adecuado funcionamiento de los mismos, teniendo como finalidad que ningún poder se subordinara a otro.

La dictadura experimentada por el país desde el último cuarto del siglo XIX e inicios del siglo XX, con un sistema electoral indirecto, sujeto a manipulaciones, principalmente en el periodo del Gral. Díaz, generando que los ejecutivos de los estados fueran por lo regular caciques con una gran influencia política y económica a nivel regional.

Cuando Francisco I. Madero llega al poder -noviembre de 1911-, propone un proyecto de gobierno basado en el establecimiento de un régimen democrático liberal, para poder garantizar el sufragio efectivo y la no reelección, que es prácticamente lo que le dio un toque característico a su gestión gubernamental, para lo cual la legislación electoral debió pasar por una nueva y necesaria reforma.

En 1917, el arribo de Carranza a la Presidencia fortaleció el sentimiento nacionalista reinante en la sociedad mexicana, procuró romper con todo aquello que indicara centralización absoluta por temor a caer de nuevo en una dictadura como la de Díaz. Esa visión llevó a Carranza a reformar la Ley Electoral, descentralizando la organización y realización de los comicios electorales a los estados y municipios, sin embargo, más allá de que la intención hubiera sido de las mejores, el sistema no logró erradicar las prácticas fraudulentas del pasado, debido en parte a la presencia de los cacicazgos regionales.

En ese mismo contexto se da el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario -marzo de 1929- (actualmente Partido Revolucionario Institucional, PRI) que si bien es cierto no responde a la tipología de un partido de estado, al institucionalizarse en 1935, se convierte en un pilar fundamental del sistema político mexicano, realizando a través de su estructura corporativizada una función de legitimación de la acción gubernamental y del sistema político en general.

Más tarde, con la Ley Federal Electoral de 1945, se procurarían dos objetivos principales: por un lado la centralización del proceso electoral y, por otra parte, propiciar la creación de partidos políticos nacionales y permanentes. (Medina, 1982).

Esta Ley, aunque contemplaba, como se ha dicho, la formación de partidos políticos nacionales, resultó insuficiente para construir las instituciones democráticas que el país demandaba, como sucedía con prácticamente todos los países en vías de desarrollo, particularmente en la región latinoamericana, sin embargo, una nueva e importante etapa en la vida institucional de México tiene lugar en el periodo gubernamental de Miguel Alemán, (1946-1952), quien impulsa reformas a la Ley Electoral y otorga el voto a la mujer en elecciones municipales.

Por una parte, este hecho marca el inicio de una etapa modernizadora del país, en la cual el sistema presidencialista atraviesa un periodo de fortalecimiento que se manifiesta en el crecimiento institucional, con decisiones propias de un proceso de autolegitimación del sistema; por otra parte, se empuja el

surgimiento de nuevas formas políticas, como las reformas introducidas en 1977 que dan forma a un congreso de mayor pluralidad, acciones coincidentes con la ola democratizadora iniciada en América Latina a principios de los años 80's, reformas que van a permitir el surgimiento de nuevos organismos electorales que fungen como contrapeso del ejecutivo, sin perder de vista que por momentos históricos este rasgo característico del sistema político mexicano reflejó una mayor eficiencia en el desempeño gubernamental.

Pero en el tiempo las instituciones se fueron viciando, la pérdida de legitimidad de los gobernantes, la falta de competencia partidista y la apatía de los ciudadanos por participar en la elección de sus gobernantes indicaban que había que encabezar procesos de renovación institucional. Una vía de la innovación fue, como decimos antes, el conjunto de reformas electorales impulsadas a partir de 1977, lo cual puede interpretarse como una especie de acuerdos del Estado con la sociedad para avanzar en el sentido de la democratización.

Así ha sido, paso a paso, como el país ha transformado sus instituciones y el marco jurídico que las rige, dando paso a una apertura lenta pero constante, orientada a la construcción de una nueva vida democrática. Para lograr este objetivo, se ha tenido que construir un entramado de instituciones renovadas capaces de garantizar al sistema político condiciones básicas, de acuerdo a las exigencias democráticas de la sociedad.

En el campo estrictamente electoral era importante garantizar a quienes por elección popular ganaran un cargo de representación adquirieran además legitimidad, como producto de proceso con resultados transparentes; se requería un sistema electoral que permitiera la existencia de diversos partidos políticos que pudieran competir en igualdad de condiciones, así como de una legislación en la materia que lo regulara, pero sobre era fundamental construir una sociedad preparada política y cívicamente que impulsara la participación ciudadana, capaz de proponer acciones concretas en situaciones de interés público.

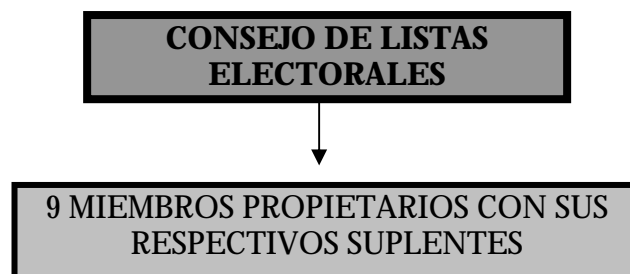
Producto de este entorno histórico surgen y se desarrollan los órganos electorales, federales y locales, con ritmos dispares y avances desiguales en un largo proceso de conformación institucional que alcanzara en la década de los 90's su etapa de fortalecimiento, de ahí la importancia y el compromiso nuestro para recuperar en este trabajo los principales elementos del azaroso proceso de construcción.

### **I.1.- Órganos federales**

Paralelamente al desarrollo de la legislación electoral, han evolucionado los órganos depositarios de autoridad para llevar a cabo la organización de los procesos electorales, desde aquellos que se distinguieron por ser auténticas dependencias gubernamentales, hasta las instituciones autónomas que tenemos en la actualidad.

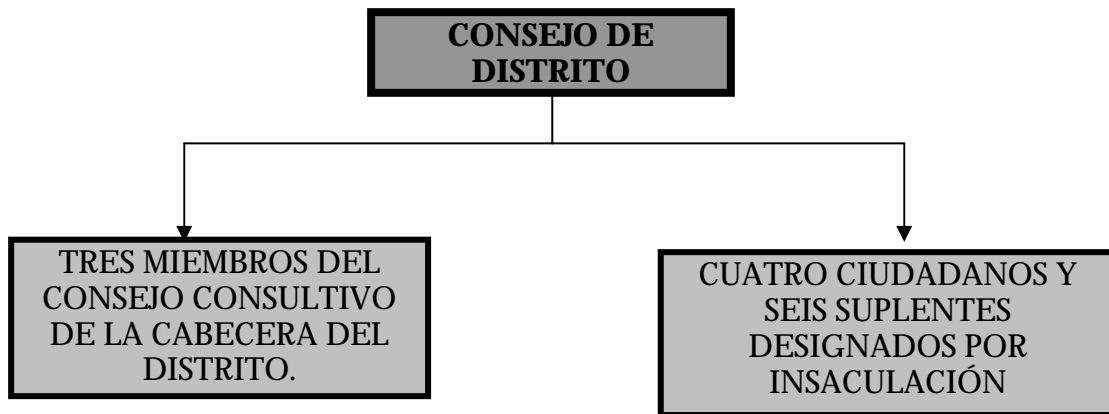
En efecto, desde el siglo XIX han existido diversidad de Leyes Electorales y decretos que regularon la renovación de los Poderes de la Unión, pero una de las más significativas es la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857, que rigió durante más de 40 años bajo el régimen constitucional de ése mismo año, legislación electoral que no sufre reformas sustanciales, sino hasta la promulgación de la Constitución de 1917, pudiendo afirmarse que en la etapa moderna del país, el referente institucional en materia electoral, es el Consejo de Listas Electorales, vigente a partir de 1918 como autoridad electoral federal, órgano que estuvo conformado de la siguiente manera:

**Cuadro No. 1**



El Consejo era formado por sorteos entre los candidatos propuestos por los ayuntamientos de cada estado y el D. F. Los candidatos se reunían para elegir en escrutinio secreto, por mayoría de votos, una mesa directiva para supervisar la elección de los nueve consejeros de entre los propios candidatos, integrándose una mesa directiva compuesta por un presidente, vicepresidente y secretario; también se contaba con consejos de distrito que en los territorios federales se integraban como se muestra en el siguiente esquema:

**Cuadro No. 2**



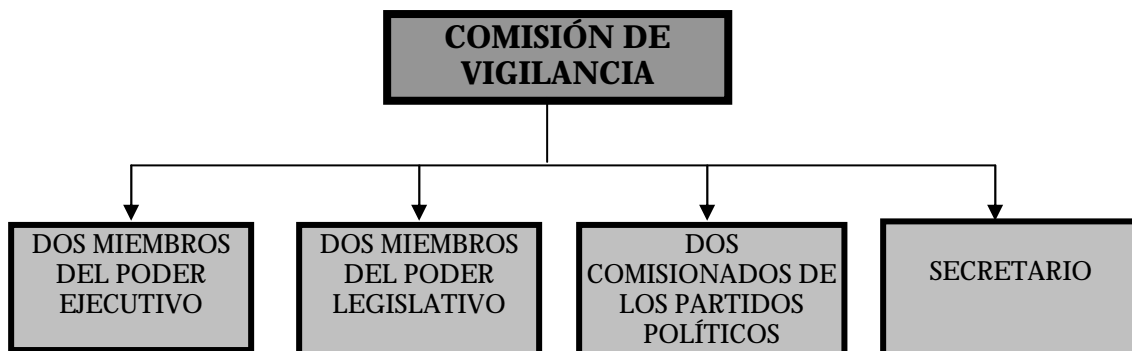
Los miembros del consejo consultivo eran designados por escrutinio secreto por los propios miembros del consejo, y si no existía ese órgano de representación municipal, por tres ciudadanos designados por el Jefe del departamento del D. F. o por los Gobernadores de los Estados.

De igual manera existían Consejos Municipales integrados por el síndico municipal y dos de sus competidores en la elección; además de cuatro ciudadanos de la municipalidad. Explicaba el ordenamiento legal que a falta de competidores en el caso del síndico, se tomaran aquellos que hubiesen sido síndicos en las ocasiones inmediatas anteriores.

Es importante subrayar que desde finales de 1945, año en que se dieron importantes cambios a nivel mundial con motivo de la finalización de la Guerra, también sucedieron en México, iniciando el surgimiento de partidos de oposición, tanto de izquierda como de derecha, marcando una etapa de tránsito hacia el perfeccionamiento institucional del país, aun cuando se estaba distante de construir un sistema real de partidos.

Para 1946 la Ley se modificó, se les otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos, se conservó el sistema de escrutinio de mayoría relativa en distritos uninominales, pero se estableció la exclusividad en la participación electoral a los partidos políticos nacionales. Fue la Comisión Federal de Vigilancia Electoral la encargada de organizar los comicios centralizando así la organización y vigilancia de los procesos para la renovación de los poderes de la Unión. Dicha Comisión se integraba de la siguiente manera:

**Cuadro No. 3**



Los nombramientos como comisionados del Poder Ejecutivo recaían en el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, mientras que un Senador y un Diputado serían los miembros del Poder Legislativo. Los comisionados de los partidos políticos serían representantes de los dos partidos más importantes del país, mientras que el nombramiento de Secretario se depositaba en el notario público más antiguo de los autorizados para ejercer en la Ciudad de México. Existía además una Comisión Local Electoral integrada por tres ciudadanos, dos comisionados de los partidos políticos y un secretario.

Los ciudadanos debían estar en pleno uso de sus derechos cívicos, residentes de la entidad correspondiente, sin desempeñar cargo alguno y de reconocida cultura; el Presidente era designado por la Comisión de Vigilancia y el Secretario era el notario público que actuase en la capital, con más de un año de ejercicio. Aquí se precisa la renovación cada tres años de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

A partir de 1951, en el gobierno de Miguel Alemán, una nueva reforma a la legislación permite el surgimiento de la Comisión Federal Electoral como órgano responsable de organizar los procesos electorales, integrándose con un comisionado del Poder Ejecutivo, que seguía siendo el Secretario de Gobernación, tres comisionados de los partidos políticos, así como un Diputado y un Senador. Por otra parte prevalecen las representaciones locales electorales del organismo federal, con algunas variantes en su conformación, pues ahora los comités locales contarán con tres miembros propietarios y tres suplentes designados por la CFE; un representante propietario y un suplente por cada partido político, quienes tenían voz pero no voto. En cuanto a la vigencia de sus miembros queda dispuesto en la Ley que éste órgano debería renovarse cada tres años.

Esta Ley se mantuvo sin ningún cambio significativo hasta la Reforma Constitucional de 1977, que modifica el Art. 41 para dar cabida a la nueva integración del Congreso con la incorporación de los llamados Diputados de partido. De esa modificación constitucional se deriva la más trascendente Reforma Electoral hasta antes de la institucionalización del IFE, cuyo objetivo más importante se centró en la búsqueda de legitimación para un régimen autoritario y por tanto antidemocrático, dando paso como hemos dicho, a la incorporación de diputados de representación proporcional a la Cámara de Diputados, otorgando con ello juego, en el marco institucional, a los partidos minoritarios.

Es importante señalar que dicha reforma requirió para su implementación de un proceso de redistribución, dividiéndose el territorio del país en 300 Distritos Federales Electorales, elevándose a esa misma cantidad el número de Diputados uninominales, más 100 plurinominales.

Como se ha dicho, en lo fundamental, el Presidente López Portillo, buscaba la legitimación del régimen, dado que en los comicios de 1977 había ido prácticamente sólo a la contienda, ganando con el 93.6% de los sufragios, como se sabe, todos a favor del PRI que lo postuló a la Presidencia. Debe subrayarse que el espíritu de la reforma también se lleva a las Entidades Federativas creándose los diputados de representación proporcional en los Congresos Locales, al tiempo que se introduce la representación proporcional en los ayuntamientos.

Todas estas nuevas disposiciones eran reguladas por la denominada Comisión Federal Electoral, dependiente del Ejecutivo ya que el Presidente de dicha Comisión era por ley el Secretario de Gobernación, de igual manera en los estados el que realizaba tal papel era el Secretario General de Gobierno.

Pero la gran creación del estado en materia electoral no se dio sino hasta 1990, cuando fue creado el Instituto Federal Electoral como la institución responsable, en nombre del Estado, de la organización de los procesos para la renovación de los Poderes Federales, que aunque todavía no se desprendía en su totalidad del gobierno, representó un paso fundamental para la vida democrática de México y el fortalecimiento de las instituciones de representación política, cancelándose cualquier situación como la registrada en los comicios generales de 1988 con la llamada caída del sistema, ante el inminente derrumbe del PRI.

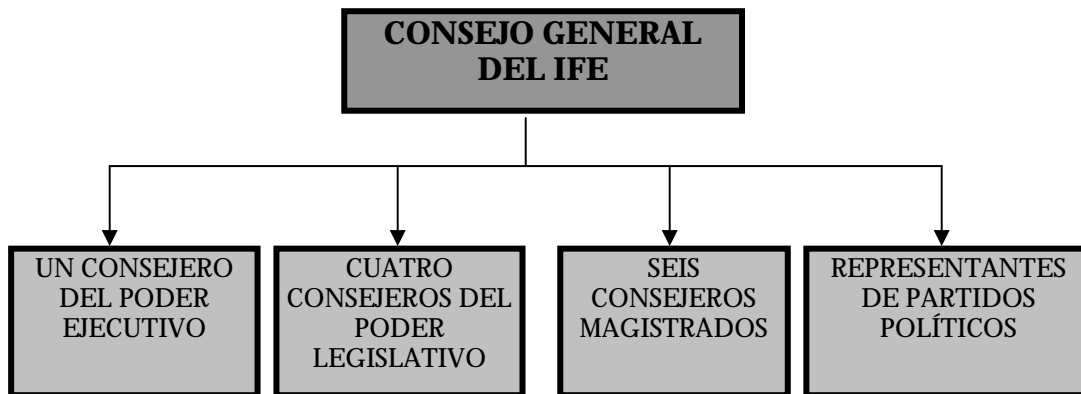
Es oportuno destacar que con dicha reforma se crea el Tribunal Federal Electoral, órgano jurisdiccional, especializado en materia de delitos electorales. Respecto al Instituto Federal Electoral, su órgano superior de gobierno es el Consejo General, que de acuerdo a la Ley, se integraba de la siguiente manera: el Consejero del Poder Ejecutivo seguía siendo el Secretario de Gobernación quien fungiría como Presidente del propio Consejo; los consejeros del Poder Legislativo serán dos Diputados y dos Senadores,

del cual en ambos casos uno será propuesto por la mayoría en el Congreso y otro por la primera minoría; los consejeros magistrados serán propuestos por el Presidente de la República mediante una lista de candidatos de por lo menos el doble a elegir ante la Cámara de Diputados, los consejeros magistrados serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, si no se obtuviera esta mayoría entonces se elegirían por insaculación y durarían en su cargo ocho años y sería el Presidente de la República quien propondría su ratificación o someterá nuevos candidatos, y los representantes de los partidos políticos quienes tendrían que cumplir una serie de requisitos respecto a los resultados de la votación anterior.

A partir de entonces, en 1993, las reformas en materia electoral se orientaron, entre otros aspectos, al enriquecimiento de las atribuciones del IFE y por lo tanto, al fortalecimiento institucional. Este proceso pasa por las reformas de 1994 que incrementan el poder de decisión de los Consejeros Electorales. Pero la reforma electoral considerada como la más importante fue sin duda la de 1996, que logró el consenso necesario entre el Ejecutivo y las mayorías parlamentarias para dar paso a la iniciativa de reforma electoral, en donde el logro más importante fue separar al IFE del gobierno, lográndose así su autonomía, además de que se incorpora el Tribunal Federal Electoral como parte de la Suprema Corte de Justicia.

Con dichas decisiones se garantiza una mayor equidad y transparencia en las contiendas electorales, específicamente en cuanto al financiamiento público de los partidos, a la difusión de sus plataformas políticas, pero sobre todo respecto a la recepción y cómputo de votos.

**Cuadro No. 4**



A partir de estas reformas el Instituto Federal Electoral se integra con nueve miembros que dan forma a su Consejo General, los cuales, tienen derecho a voz y voto, uno de ellos funge como Presidente y los ocho restantes son Consejeros Electorales; cuenta además con Consejeros del Poder Legislativo, un Secretario Ejecutivo y representantes de los Partidos Políticos nacionales, éstos tienen voz pero no voto.

De acuerdo a la Ley, los Consejeros Electorales son elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados para un periodo de siete años; cada grupo parlamentario tendrá derecho tener un representante en el seno del Consejo, quienes fungirán como consejeros del poder legislativo; cada partido político con reconocimiento legal tendrá derecho a tener un representante dentro del Consejo y; el Secretario del Consejo será un ciudadano elegido por las dos terceras partes del Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente.

Este recuento histórico de la apertura constante de los organismos electorales muestra que dicho fenómeno evolutivo es producto del reajuste de las fuerzas políticas, por una parte, y por otra, de la dinámica democratizadora que experimenta el país a partir de los años 80's y que por supuesto no tiene lugar sólo a nivel federal, sino que se tradujo de igual manera en el ámbito estatal, siendo así como a través de la modificación al marco jurídico surgieron y fueron adquiriendo mayor relevancia los Institutos Electorales Locales.

## **I.2.- Órganos locales**

El Estado de Colima, en materia electoral, no distaba mucho de la manera como se desarrollaban los acontecimientos en el país, sobre todo a partir de la Constitución de 1917, de ahí que la primera Ley Electoral Estatal en la etapa posrevolucionaria fuera de ése mismo año, la cual entró en vigor para la elección de los ayuntamientos, legislación que tuvo sus propios rasgos distintivos, como el referente a la periodicidad en el cargo, que era de un año, y la imposibilidad de reelección, así como la disposición de que el Ayuntamiento de Colima sería integrado por nueve munícipes (regidores) y los restantes por cinco, pero de manera especial la obligatoriedad de los ciudadanos para asistir a sufragar.

Posteriormente, la Ley Electoral de 1919, que surgió para la renovación del Ejecutivo del estado, disponía entre otras cosas que el Gobernador sería electo para un periodo de cuatro años, dejando a cargo de los Ayuntamientos la seccionalización para el proceso electoral -ahora se denomina distritación-, prevé la figura del oficial que tendría la tarea de auxiliar a los funcionarios de casilla y de los electores (eran una especie de capacitadores o auxiliares electorales).

Para 1928 surge una nueva Ley Electoral, pero a diferencia de las anteriores, esta no es ningún ordenamiento para alguna elección local en específico, sino que es creada para la renovación de los poderes del estado, instruyendo que la elección de diputados locales, gobernador y presidentes municipales, se llevaría a cabo en distintas fechas, es decir que no prevé la concurrencia como acontece ahora.

Después de dicho ordenamiento, tuvieron que pasar más de 30 años para que entrara en vigor un nuevo ordenamiento electoral, siendo éste el de 1962, en el cual ya se define a los organismos encargados de la preparación y el desarrollo de los comicios electorales, al tiempo que le confiere la responsabilidad al H. Congreso del Estado para la calificación de los resultados electorales. Esta Ley considera además la existencia de la Comisión Electoral del Estado, los Comités Distritales Electorales, los Comités Municipales Electorales, las mesas directivas de casilla y el Registro Estatal Electoral.

A partir de entonces se registrarían diversas reformas a la legislación electoral, como la de 1973, que en realidad no presenta cambios sustantivos; le siguió la de 1988, que se da como un reflejo de lo que acontecía a nivel nacional. (Chaires, 1996:47-48), en cambio en marzo de 1991 es publicado en el Periódico Oficial el Código Electoral, señalando al Instituto Electoral del Estado como el organismo autónomo responsable de organizar los procesos en la entidad. Posteriormente, en 1994, surge la Ley Electoral del Estado, en donde se contemplan nuevas prerrogativas a partidos políticos y cambios estructurales en la forma de integrar el Congreso local y los Ayuntamientos, incorporando la figura de representación proporcional.

### **I.2.1.- Instituto Electoral del Estado (IEE)**

El artículo 86 BIS de la Constitución Política del Estado de Colima, establece que... *la organización de las elecciones locales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público denominado Instituto Electoral del Estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, serán principios rectores en el ejercicio de dicha función.*

### **I.2.2.- Instituto Electoral del Estado 1990**

El Instituto Electoral del Estado tenía un sistema operativo casi idéntico al del Consejo Federal Electoral antes de 1990, dependiendo obviamente del ejecutivo estatal, pero a diferencia de este Consejo, el Instituto Electoral del Estado se encargaba exclusivamente, y lo sigue haciendo, de las elecciones locales (Gobernador, Presidentes Municipales y Diputados Locales).



### **I.2.3.- Instituto Electoral del Estado 1994**

En 1994 el IEE contaba con la Ley Electoral del Estado de Colima, la cual regulaba, entre otras cosas, la manera en que se elegían a los Comisionados Electorales, siendo en ese mismo año, de acuerdo a la legislación vigente, el Órgano Superior de Dirección el Consejo Estatal (Artículo 66), organismo compuesto por los siguientes elementos: un comisionado del Poder Ejecutivo, un Secretario, 3 comisionados del Poder Legislativo, 5 comisionados ciudadanos y; comisionados de los partidos políticos.

El Comisionado del Poder Ejecutivo era quien fungía como Presidente del Consejo, responsabilidad que recaía en el Secretario General de Gobierno; el Secretario del organismo era electo por el Consejo Estatal, a propuesta de los partidos políticos y de los comisionados Ciudadanos, conforme a lo establecido en el Artículo 66 de la Ley respectiva; respecto a los comisionados ciudadanos, estos eran propuestos por el Gobernador al H. Congreso en una lista de al menos el doble del número a elegir, en caso de que los partidos políticos los objetaran, el Ejecutivo hacía una nueva propuesta substituyendo a los objetados; así, el H. Congreso elegía por las dos terceras partes de sus miembros presentes a los cinco representantes ciudadanos, quienes duraban en su cargo 3 años y sería el propio Gobernador quien solicitaba su ratificación o propondría nuevos comisionados, de conformidad con lo señalado en el Artículo 67 del ordenamiento vigente; los comisionados del Poder Legislativo eran tres, dos nombrados por los diputados de mayoría relativa y uno por la primera minoría (Artículo 66); por último, los Comisionados de los partidos políticos se elegían de la siguiente manera:

- Un Comisionado por cada partido político que hubiera obtenido entre el 1.5 y 10% de la votación total emitida en la elección anterior de diputados de mayoría relativa.
- Un Comisionado por cada partido político que hubiera obtenido entre el 10 y 20% de la votación estatal.
- Uno por cada partido político que obtuviera entre el 20 y 30% de la votación estatal.
- Uno por cada partido político que obtuviera más del 30% de la votación estatal.
- Un Comisionado con voz pero sin voto para cada partido político que obtuviera su registro después de la última elección. (Artículo 68).

### **I.2.4.- Instituto Electoral del Estado 1996**

En 1996, en el contexto nacional de fortalecimiento de las instituciones electorales, surge el Código Electoral del Estado, documento normativo que expresaba con precisión que el órgano superior del Instituto era el Consejo General, el cual debía conformarse con siete consejeros electorales y tres suplentes, así como un representante propietario y un suplente por cada partido político.

De conformidad con el Código, los consejeros electorales, propietarios y suplentes, son electos por el H. Congreso, proponiendo cada grupo parlamentario una lista de 9 candidatos, de donde se elegirán a 7 propietarios y 3 suplentes por mayoría calificada, en caso de que esta no se lograra en la segunda ronda, los consejeros que no lograron la mayoría se designarían por insaculación. (Artículo 152).

El Presidente del Consejo será un Consejero electoral, electo por un mínimo de 4 votos de los demás consejeros propietarios, en cumplimiento al Artículo 153. A su vez el Secretario del Consejo sería un Consejero Electoral elegido por las dos terceras partes del Consejo General, conforme al citado artículo.

### **I.2.5.- Instituto Electoral del Estado 2004**

En marzo de 2004, conforme a lo que establece la legislación vigente, el Congreso local llevó a cabo la renovación del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, sin que hayan existido modificaciones en su conformación, como tampoco en la estructura administrativa del organismo. Es importante destacar

que este órgano electoral organizó en abril de 2005 el proceso extraordinario para la elección de Gobernador del Estado, ante la ausencia definitiva del titular del Ejecutivo.

## **II.- Proceso de construcción de los órganos electorales**

Un elemento relacionado directamente con los principios de legitimidad institucional y fortalecimiento propio de los organismos electorales como expresión de las democracias modernas tiene que ver directamente con la forma y los factores que están presentes en el proceso de conformación de dichos organismos, de tal suerte que un camino para su explicación, al menos desde el punto de vista académico, cruce por la necesidad de revisar ese proceso, lo cual nos proponemos realizar a continuación.

### **II.1.- El proceso como forma de relaciones intergubernamentales**

Para comprender mejor el proceso de conformación de los órganos electorales es importante tomar en cuenta dos aspectos básicos, primero, la tradición histórica del presidencialismo mexicano con todo su poder constitucional y metaconstitucional que le permitieron, entre otras cosas, desarrollar un papel hegemónico dentro del sistema político; segundo, la naturaleza de las relaciones Ejecutivo – Legislativo, que contrario al espíritu de cooperación institucional que se concibe teóricamente en el proceso de RIG's, se desarrolló en la etapa del viejo presidencialismo, bajo la premisa de la dominación – subordinación, en una lucha provista siempre del conflicto político, que como señala Javier Hurtado, *Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en nuestro país han sido accidentadas. En ocasiones, el Legislativo ha predominado sobre el Ejecutivo, y en otras éste ha sometido a aquél. Más allá de que esto pudiera justificarse o explicarse en función de alguna supuesta "ley del péndulo", la inexistencia de relaciones armónicas, cooperativas y de facultades compartidas entre los poderes o entre el Parlamento y el gobierno ha sido tierra fértil para el surgimiento de gobiernos no democráticos en los sistemas presidenciales.* (Hurtado, 2001: 142-143).

Como Enrique Chaires explica, este proceso puede explicarse a partir de por lo menos seis grandes consideraciones, de las cuales retomamos las siguientes:

....b).- *Hegemonía política del PRI: ...Institucionalizado el partido, una vez que la administración cardenista decide la expulsión del cacicazgo callista, primero el PRM y luego el PRI, se convirtieron en la práctica en una dependencia oficial del gobierno y en un instrumento ideal de legitimación y dominación política. El Presidente de la República por su parte pasa a ocupar el liderazgo absoluto del partido en el poder, instrumento con el cual extiende sus atribuciones constitucionales al ámbito de lo metaconstitucional, destacando en esa materia la capacidad para nombrar y remover gobernadores, otorgar su beneplácito para las candidaturas al Senado y a la Cámara de Diputados, con lo cual el Presidente asegura, en tanto la ausencia de competencia político – partidista, un Congreso subordinado, disciplinado y políticamente obediente, que en la práctica no solo hace sui generis la relación entre poderes, sino que desaparece prácticamente la idea de equilibrio que el Legislativo debe ejercer en su relación con el Poder Ejecutivo.....*

.....*Esta situación se rompe a partir de las elecciones federales intermedias de 1997, cuyo resultado se reflejó en la composición de una cámara donde ninguna fuerza política por sí misma logró la mayoría absoluta, dando forma a un escenario inédito en la conformación y distribución del poder, quedando el partido del Presidente en el campo de la oposición.* (mimeo).

*En el planteamiento que hemos citado destacan, entre otros elementos importantes los siguientes, que en nuestra opinión deben ser tomados muy en cuenta en el análisis que nos ocupa, primero, el que tiene que ver con el carácter disciplinario del Congreso que como órgano de gobierno se somete a la voluntad personal del Presidente, por supuesto, en aras de los intereses políticos de éste, lo cual disminuye sustancialmente el sentido institucional de las relaciones intergubernamentales; segundo, la configuración esquemática de una nueva relación política bajo la concepción teórica del gobierno dividido, que viene a cambiar las reglas de las relaciones intergubernamentales, aunque prevalecen los intereses de partido y de grupo en el proceso.*

.....e).- *Disciplinarietàad política.- ....¿Cómo reclamar entonces del legislativo su función de contrapeso cuando es dependiente en su propia construcción, si se hace posible solo mediante la voluntad, la suprema voluntad política del Presidente?*

*Arribar a respuestas posibles sobre estas cuestiones no es tarea sencilla, pues las relaciones intergubernamentales se dan entre dos poderes que forman parte de una misma membresía, relaciones políticas y responsabilidades sociales que no conocieron nada más importante que los intereses de partido, los intereses del partido de la Revolución, los intereses de los grupos hegemónicos y de las más amplias redes, en ocasiones de complicidad. (mimeo).*

Ahora, en la etapa de la transición democrática, en escenarios de pluralidad, de gobierno compartido, cabría la posibilidad de encontrar formas de relación intergubernamental de mayor base institucional, sin embargo, como en el viejo presidencialismo, las instituciones siguen apareciendo para la clase política como preciado botín al que hay que mantener bajo control, a través de un marco legal que no garantiza los niveles de legitimidad necesarios.

## **II.2.- El Poder Legislativo**

Ya hemos explicado el procedimiento previsto en la Constitución para efectos de la conformación de los órganos electorales, responsabilidad que es depositada en el Poder Legislativo, de acuerdo a lo que establece el Código Electoral, procedimiento que en la práctica se ajusta plenamente a la legalidad, sin embargo, es importante poner atención en la forma que de crear los consensos o acuerdos de mayoría para su integración.

Procuramos explicar en capítulos anteriores como esos acuerdos son producto de intensas negociaciones entre los partidos políticos, nótese que no hemos dicho grupos parlamentarios, precisamente porque no son los representantes populares quienes proponen, discuten y acuerdan, sino las élites de los partidos políticos, de tal suerte que los órganos legislativos (en plural para considerar por igual a los organismos federales y locales) quedan fuera de su responsabilidad constitucional al marginarse del proceso, de hecho, las discusiones y acuerdos se dan por fuera de la institución legislativa, reservándole a esta sólo el papel de legitimación de las decisiones cupulares.

Eso es en esencia el problema de legitimidad que sufren desde su origen los órganos electorales, específicamente sus autoridades, pues se convierten espacios de poder político que representan los intereses de los partidos, es decir lo particular, y no lo general que es aquello que tiene que ver con el espíritu democrático de las instituciones.

Entonces cuando desde su origen los órganos electorales carecen de legitimidad, carecerán por regla, las decisiones emanadas de estos, por tal motivo es posible cuestionarnos si dichos órganos son producto y expresión auténtica de una vida democrática.

## **II.3.- El Poder Ejecutivo**

Analizar el papel del Ejecutivo en el proceso de conformación de los órganos electorales nos obliga a precisar que a nuestro juicio su participación depende de dos variables: primera, el contexto histórico y segunda, su posicionamiento frente al Legislativo. La primera variable nos lleva a la imaginación de escenarios posibles, uno de carácter autoritario en el cual sin duda la voluntad del Presidente se ejecutaría absolutamente, para lo cual requeriría como en el pasado del respaldo mayoritario del Congreso y de un sistema de partidos poco desarrollado, a efecto de que los órganos electorales fungieran como dependencias burocráticas; un segundo escenario, de vocación democrática (difícil en el caso de México), por lo que sólo nos queda la posibilidad de analizar el papel del Ejecutivo en un escenario de equilibrio de fuerzas, como el actual. Aquí si bien es cierto que la opinión presidencial tiene su propio peso específico, también lo es que éste comparte la decisión con las distintas corrientes al interior del partido, esto en la primera etapa del proceso, que como señalamos con anterioridad es una práctica al margen del Congreso; en una segunda etapa la dirigencia del partido del presidente negocia con las otras fuerzas políticas, de acuerdo a su posicionamiento, es decir, de acuerdo a la representación real en el Congreso.

En cualquier escenario y bajo cualquier variable, la participación del presidente, directa o indirectamente es notable en el proceso.

## **II.4.- Los partidos políticos**

En esta dimensión del análisis siempre será clave el nivel de madurez del sistema de partidos, cuanto más competitivo sea, mayor ingerencia real tendrán los partidos en el proceso de construcción institucional, por el contrario, en un sistema de partido único o hegemónico las fuerzas políticas y por lo tanto la capacidad política no radica en los partidos, sino en los grupos de poder, formal e informal.

En la realidad actual de México, sólo tres fuerzas políticas tienen capacidad de negociación, lo cual no significa tampoco que haya una distribución equitativa de espacios de poder, pues la verdadera fuerza de los partidos no es determinada, al menos no en definitiva, por su bancada en la Cámara, sino por su posición estratégica en un proceso global de negociación, que entre otras cosas depende de su posición ideológica.

En nuestra opinión, la participación de los partidos políticos en el proceso de construcción de los órganos electorales es clave y de un enorme potencial democrático, a condición de que prevalezca el sentido de representación soberana y no el de agrupaciones políticas.

## **III.- A manera de conclusión**

El proceso evolutivo de los órganos electorales en México, como hemos podido ver se ha significado a partir del siglo XX por dos aspectos relevantes, primero por su estrecha vinculación a un sistema político basado en la centralización del poder que por espacio de casi un siglo hizo que las instituciones electorales fueran controladas desde el poder ejecutivo, restando con ello no solamente objetividad, imparcialidad y certeza en su quehacer institucional, sino que además dieron cuenta de un régimen autoritario que construyó instituciones que en su responsabilidad implícita tenían la de legitimar al propio sistema político y; segundo, por su parte la legislación electoral experimenta en ese proceso de desarrollo numerosos ajustes que respondieron solo a las exigencias de un momento histórico, pero no plasmaron el compromiso de abrir verdaderos cauces democráticos para la consolidación de las instituciones y de la vida social en general. Este mismo esquema, con sus características se reprodujo casi a la perfección en los organismos y legislación electoral local, de ahí que éstos muestran un retraso en su proceso de consolidación como instituciones democráticas.

Por otra parte es importante subrayar el papel que han desempeñado los distintos actores políticos en el proceso de construcción de los organismos electorales, siendo pertinente que planteemos la cuestión **¿quién domina en el proceso?** y quizás el camino menos complicado para responder a esta cuestión sea invirtiendo el sentido de la pregunta, en cuyo caso la respuesta sería simple, no es el Congreso, y no lo es por las razones que ya hemos expuesto, situación que se explica como producto de una larga tradición presidencialista y de un sistema de partidos históricamente poco competitivo. Esto hace que sólo haya dos actores dominantes en el proceso, el Ejecutivo y los partidos políticos, sin embargo el grado de dominación dependerá a su vez de factores como los que intentamos describir en los puntos anteriores.

Sin embargo, es conveniente inscribir este planteamiento en el marco del amplio problema institucional que aún prevalece en México, ya que es evidente que la ausencia de una vida democrática plena afectó el desarrollo de las instituciones, particularmente de aquellas que por su naturaleza se encuentran vinculadas con la distribución y ejercicio del poder, como es el caso del Poder Legislativo, y como lo fueron, y de alguna manera lo siguen siendo, los órganos electorales, entre otras instituciones, por lo que se hace necesario impulsar una nueva vida institucional, basada en el compromiso, la cultura, el ejercicio ético, la legalidad y legitimidad como premisas fundamentales.

## NOTA SOBRE LOS AUTORES

**Enrique Chaires Ramírez.**- Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Colima, posee el grado de Maestro en Ciencias por la propia Universidad de Colima; Diplomado en gobierno y asuntos públicos (1994); Diplomado en políticas públicas y gobierno local (1996) y Diplomado especial en gestión universitaria (2000). Tiene una amplia participación como ponente y conferencista en diversos foros nacionales e internacionales; ha publicado diversos artículos relacionados con la ciencia política y la administración pública, recientemente (2005) publicó el libro *Primera encuesta estatal sobre cultura política y participación ciudadana en Colima*; posee una amplia experiencia en el sector público; fue Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de 1999 a 2004 y actualmente se desempeña como Profesor Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima.

**Rosa Heidi Lam Estrada.**- Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Colima, posee estudios de Especialista en Relaciones Intergubernamentales por la Universidad de Colima (2001-2002); profesionalmente se ha desempeñado en el campo de la Aduana Marítima de Manzanillo, Col.; actualmente cursa estudios de Maestría en Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad de Colima y, se desempeña como profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, Begné y WOLDENBERG. *Sistemas políticos, partidos y elecciones, estudios comparados*. México: Trazos - Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1993.
- ALONSO, Aziz y TAMAYO. *El nuevo estado mexicano*, Volumen II Estado y política. México: Nueva imagen, 1992.
- CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México: SXXI, 1998.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ Eduardo. *Derecho electoral en México*. México: Trillas, 1999.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *Gobernabilidad democrática en la transición y alternancia en México*. México: Porrúa, 2004.
- CHAIRES RAMÍREZ Enrique. *Apuntes sobre democracia, construcción institucional y gobernabilidad*. En Revista Cátedra. Colima, México: U de C, 2004.
- CHAIRES RAMÍREZ, Enrique. *La legislación electoral colimense entre: 1917-1994*, en Historias electorales locales, Revista Diálogos. Colima, México: IFE, 1996.
- Código Electoral del Estado de Colima. Colima, México: IEE
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: IFE
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: IFE
- DUVERGER, Maurice,. *Los partidos políticos*. México: FCE, 1987.
- MARTÍNEZ y SALCEDO. *Diccionario electoral*. México: INEP, AC., 1999.
- NOHLEN Dieter, Picado Sonia y Zovatto Daniel. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE -IFE- TEPIJF-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, 1998.
- NOHLEN Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE, 1995.
- NOHLEN, Dieter. *Desafíos de la democracia contemporánea*. En Justicia Electoral. México: TEPIJF, 2003.